

# Krav om digital innsendelse av søknad om mesterbrev

22.3.2023 (2022/6116)

Saken gjelder lovligheten av et krav fra Mesterbrevnemnda om at en søker måtte legge inn søknaden om mesterbrev på grunnlag av realkompetanse på nytt etter innføringen av en ny digital søknadsportal. Klager hadde sendt inn søknaden fire måneder før innføringen av den nye digitale portalen. Søknaden oppfylte kravene til format i gjeldende regelverk på tidspunktet for innsendingen.

Sivilombudet er kommet til at Mesterbrevnemnda ikke hadde rettslig grunnlag for å kreve at klager/søker måtte legge inn søknaden om mesterbrev på nytt etter innføring av en digital søknadsportal. Søknaden oppfylte formkravene i regelverket på tidspunktet for innsendelsen. Den må derfor anses som levert og må behandles slik den foreligger.

Ved et eventuelt avslag på søknaden, eller ved krav om innsending av utfyllende informasjon/dokumentasjon, etter ikrafttredelsen av forskrift om søknad om mesterbrev på grunnlag av realkompetanse § 2 annet ledd, vil nemnda kunne kreve at en søker benytter den digitale portalen.

## Sakens bakgrunn

- 1) A (klager) innleverte søknad om mesterbrev på grunnlag av realkompetanse til Mesterbrevnemnda (nemnda) i november 2021. Søknaden var ikke behandlet da han i september 2022 mottok et brev fra nemnda om en ny digital søknadsportal opprettet i mars 2022. Portalen skulle gjøre det lettere for søkerne å levere en komplett søknad. Dette ville bidra til å redusere saksbehandlingstiden. Nemnda hadde besluttet at alle som hadde søkt om mesterbrev på grunnlag av realkompetanse før innføringen av den nye portalen, måtte legge inn sine søknader på nytt.
- 2) Klager svarte på henvendelsen og bestred at han måtte sende inn søknaden på nytt. Han mente at digitalportalen stilte nye krav til format og kriterier for hvordan søknaden skulle behandles. Han mente at han hadde krav på å få behandlet søknaden sin ut fra det regelverket som gjaldt på tidspunktet da søknaden ble sendt inn.
- 3) Nemnda svarte klager at et stort antall søknader ikke tilfredsstilte kravene i forskrift om søknad om mesterbrev på grunnlag av realkompetanse. De sto derfor i fare for å bli avslått. Den vanligste årsaken til at søknader ble avslått var at de var mangelfulle og/eller ikke godt nok dokumenterte. De presiserte at det ikke var innført nye materielle regler ved overgangen til digitale søknader. Endringen innebar likevel enkelte presiseringer av gjeldende regler. Dette var for å veilede søkerne bedre i prosessen.
- 4) Klager henvendte seg til ombudet i desember 2022. Han fastholdt at Mesterbrevnemnda ikke kunne kreve at han sendte inn søknaden på nytt. Kravene til søknaders format var endret, fra en sammenhengende tekst til moduler. Ifølge klager var logikken i oppsettet endret, og det var endringer i egenvurderingen.
- 5) Klager skrev at han hadde fått hjelp av konsulenter til å skrive søknaden. Mesterbrevnemnda hadde selv uttalt i et offentlig intervju at «det ikke var noe i veien for å få hjelp», selv om de uttrykte stor skepsis til denne lovlige tjenesten. Klagers søknad var på 223 sider, og det hadde tatt lang tid å utforme den. Han mente det var urimelig at nemnda påla ham store mengder merarbeid fordi kravene hadde endret seg i ettertid.

## Våre undersøkelser

- 5) Vi fant grunn til å undersøke den delen av klagen som gjaldt kravet om nytt digitalt format for søknaden. Spørsmål knyttet til kriteriene for den konkrete vurderingen av klagers realkompetanse krever særskilt fagkunnskap og ble ikke ansett som egnet for behandling hos ombudet.
- 7) I brev herfra 4. januar 2023 ba vi nemnda om en redegjørelse for det rettslige grunnlaget for kravet om å legge inn søknaden om mesterbrev på nytt i den nye digitale portalen. Vi viste til at søknaden oppfylte kravene til format i gjeldende regelverk på tidspunktet for innsendelsen. Forskrift om søknad om mesterbrev på grunnlag av realkompetanse fikk en tilføyelse i § 2 annet ledd 14. februar 2022. Den nye regelen ga nemnda kompetanse til å fastsette hvilket format søknader skulle leveres i. Dette var fire måneder etter at klager hadde levert inn sin søknad.
- 3) Nemnda svarte 31. januar 2023 at søknader på grunnlag av realkompetanse var gjenstand for en omfattende behandling. De antok at saksbehandlingen av hver søknad utgjorde ca. 40 timers arbeid. Den konkrete helhetsvurderingen av den enkelte søker skulle sørge for at kravene i forskriften var oppfylt.
- 3) Søkerne ble gitt utfyllende veiledning underveis i prosessen frem mot en avgjørelse. Årsaken til dette var at kravene for å få mesterbrev på grunnlag av realkompetanse var omfattende og kompliserte. Det ble derfor stilt strenge krav til både søknad og vedlagt dokumentasjon.
- 10) Lang erfaring hos nemnda viste at søkere som ikke fikk slik omfattende veiledning ofte fikk avslag på søknaden. En gjennomgang av mottatte søknader hadde vist at ingen av søknadene på det daværende tidspunkt kunne innvilges som de var. Samtlige av søkerne risikerte derfor å motta varsel om avslag. I så fall måtte søkerne ha supplert sine søknader via den nye digitale portalen. I stedet valgte nemnda å kreve at alle la inn søknadene på nytt digitalt. Ved bruk av portalen og opplastingsvalgene den ga, ville søkerne se hvor søknadene var mangelfulle. Dette var en klar fordel ved portalen.

- 11) For å kunne yte den nødvendige og omfattende veiledningen av søkerne og samtidig behandle det store antallet søknader som kom inn, var det nødvendig å gå over til en digital søknadsportal. Det nye systemet ga en langt mer effektiv saksbehandling. Dette ville igjen legge til rette for bedre veiledning, og flere ville kunne oppnå mesterbrevet. I tillegg ville saksbehandlingstiden bli vesentlig redusert.
- 12) Nemnda presiserte at den nye søknadsportalen ikke innebar nye materielle krav for søkerne. Søknadene ville bli behandlet på grunnlag av de materielle kravene som forelå på søknadstidspunktet.
- 13) Avslutningsvis viste nemnda til at en digital portal medførte bedre personvern for søkerne, som tidligere i stor grad hadde sendt inn søknadene via e-post. I tillegg ga portalen mulighet til en bedre identifikasjonskontroll (Bank-ID) og bedre plagiatskontroll. Nemnda mente at både den tidligere og gjeldende forskriften, med tilhørende regler, ga adgang til å innføre en digital søknadsportal. Det ble ikke gitt noen rettslig begrunnelse for nemndas syn om at tidligere søknader kunne kreves lagt inn på nytt i portalen.

## **Sivilombudets syn på saken**

- 14) Spørsmålet i saken er om Mesterbrevnemnda hadde rettslig grunnlag for å kreve at en innsendt søknad, som oppfylte kravene til format på tidspunktet for innsendelsen, måtte sendes inn på nytt i en ny digital søknadsportal. Dette kan også formuleres som et spørsmål om nemnda kunne nekte å realitetsbehandle en klage som oppfylte gjeldende formalkrav på søknadstidspunktet.
- 15) Klager sendte inn søknad om mesterbrev på grunnlag av realkompetanse i november 2021. På dette tidspunktet var ikke den digitale søknadsportalen opprettet. Ombudet legger til grunn at søker sendte inn søknaden via ordinær post eller e-post.
- 16) Forskrift om søknad om mesterbrev på grunnlag av realkompetanse inneholdt ingen krav til formatet på søknaden på tidspunktet for klagers innsending.

17) Forskriften § 2 fikk imidlertid tilføyd et annet ledd 14. februar 2022:

«Dokumentasjonen skal være nøye spesifisert og leveres i det omfang og format som Mesterbrevnemnda fastsetter. [...]»

18) Tilføyelsen ga nemnda kompetanse til å fastsette hvilket format søknader skulle leveres i. Den digitale søknadsportalen åpnet i mars 2022. Ombudet oppfatter at det etter dette er et krav om innsending via portalen.

19) Klagers søknad oppfylte kravene til format på tidspunktet for innsendelsen til nemnda. Vi oppfatter heller ikke at Mesterbrevnemnda mener at klager ikke kan anses for å ha levert søknaden. Den nye forskriftsbestemmelsen gir anvisning på hvordan søknader skal leveres fra ikrafttredelsen i mars 2022. Bestemmelsen gir imidlertid ikke rettslig grunnlag for å kreve innsending på nytt av allerede leverte søknader.

20) Etter ombudets syn må det derfor legges til grunn at Mesterbrevnemnda har plikt til å behandle søknader som er innkommet i det formatet som var gjeldende på søknadstidspunktet. Det vises i den forbindelse til Graver, Alminnelig forvaltningsrett (5. utg. 2019) side 408:

«Konsesjonssaker og saker om ytelser fra forvaltningen starter som regel etter søknad. Den altoverveiende hovedregel er at forvaltningen, når den får en søknad, ikke har noe skjønn med hensyn til om saken skal igangsettes. Saken igangsettes med andre ord etter krav fra en utenforstående som søker om tillatelse. Dersom forvaltningen mener at vilkårene for å behandle en søknad ikke foreligger, må saken avvises gjennom et formelt vedtak. Avvisningsvedtak er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand selv om det ikke innebærer et vedtak i «saken», se fvl. § 2 tredje ledd.»

21) Tilsvarende skriver Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (12. utg. 2022), side 395:

«Kompetanse til å treffe individuelle vedtak har forvaltningen derimot ofte plikt til å gjøre bruk av. Særlig når loven gir anvisning på at det kan søkes om, eller klages over, et eller annet, må som regel tolkes slik at en søker eller klager har krav på å få saken avgjort; forvaltningen har altså plikt til å treffe realitetsvedtak. Etter fvl. §§ 28 f. har klageinstansen

f.eks. plikt til å avgjøre alle klager som fyller lovens krav til hva det kan klages over, klageinteresse, frister mv. (se kap. 19). Og lover som bestemmer at tillatelse er nødvendig for å utøve en virksomhet, gir normalt plikt til å avgjøre søknader om tillatelse. Hvis søknaden kommer for sent, eller det foreligger andre avvisningsgrunner, må organet i stedet vedta å avvise saken.»

- 22) På denne bakgrunn mener ombudet at nemnda ikke hadde rettslig grunnlag for å kreve at klager måtte legge inn søknaden på nytt i den digitale søknadsportalen. Klagers søknad må anses som levert og må etter ombudets syn behandles slik den foreligger.
- 23) Ved et eventuelt avslag på søknaden, eller ved krav om innsending av utfyllende informasjon/dokumentasjon, etter ikrafttredelsen av forskrift om søknad om mesterbrev på grunnlag av realkompetanse § 2 annet ledd, vil imidlertid nemnda kunne kreve at en søker benytter den digitale portalen. Spørsmålet om en sak skal avvises, må imidlertid ses i sammenheng med veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Ombudet viser i den forbindelse til Graver, Alminnelig forvaltningsrett (5. utg. 2019) side 408 flg.:

«Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres. Dette innebærer at forvaltningen ikke uten videre kan avvise søknaden fordi den lider av formelle feil. Hvor mye veiledning som skal gis før saken avvises, må imidlertid tilpasses søkerens individuelle behov og sakens karakter»

## Konklusjon

- 24) Sivilombudet er kommet til at Mesterbrevnemnda ikke hadde rettslig grunnlag for å kreve at klager/søker måtte legge inn søknaden om mesterbrev på grunnlag av realkompetanse på nytt etter innføring av en digital søknadsportal. Søknaden

oppfylte formkravene i regelverket på tidspunktet for innsendelsen. Den må derfor anses som levert og må behandles slik den foreligger.

- 25) Ved et eventuelt avslag på søknaden, eller ved krav om innsending av utfyllende informasjon/dokumentasjon, etter ikrafttredelsen av forskrift om søknad om mesterbrev på grunnlag av realkompetanse § 2 annet ledd, vil nemnda kunne kreve at en søker benytter den digitale portalen.

22.3.2023 (2022/6116)